

Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 227

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

Professor Dr. Hans Claudius Taschner, M.C.J.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
Brüssel

Schengen oder die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EG

Vortrag vor dem Europainstitut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 11. Dezember 1990

1990 © Europa-Institut
Universität des Saarlandes
Nicht im Buchhandel erhältlich
Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,— DM

Meine Damen und Herren!

Sie werden sich vielleicht über den Titel gewundert haben, den ich meinem Vortrag gab: "Schengen oder die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EG" - ein Doppeltitel! Genügt nicht einer, einer der beschreibt, worüber gesprochen werden soll, wozu ein zweiter? Wozu das befremdliche, eher trennende als verbindende "oder"?

Doppeltitel stammen aus dem Barock. Sie verwenden viele Worte. Das ist entsprechend dem Formenreichtum dieser Stillepoche gewollt. Andreas Gryphius schrieb das Drama "Catharina von Georgien oder Bewehrte Beständigkeit". Der Doppeltitel blieb auch später beliebt. Die Älteren von Ihnen erinnern Lessings "Laokoon oder Über die Grenzen der Malerei und Poesie", die Jüngeren Anouilh's "Becket oder Die Ehre Gottes".

Fast stets wird ein Name mit einem abstrakten Begriff verbunden. Der Name steht, gleichsam als Schlagwort, für den Begriff, dieser erläutert den Namen. Decken sich also Name und Begriff? Sagen Doppeltitel somit zweimal dasselbe in anderen Worten oder verbirgt sich vielleicht hinter beiden Titeln ein Gegensatz?

In der Tat. Ich werde über die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen sprechen - an welchen, denen der EG oder denen, für die der

Vortrag, gehalten am 11. Dezember 1990 im Rahmen der Vortragsreihe "Aktuelle Aspekte des europäischen und internationalen Rechts, insbesondere der Wandel des EG-Rechts unter Mitwirkung des Europäischen Gerichtshofs". Die Vortragsform wurde beibehalten. Die in diesem Vortrag vertretenen Ansichten binden nicht die Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

Name "Schengen" steht, ist die Antinomie, in die nicht ich, sondern die Entwicklung dieses europäischen Ziel gestellt hat. Lassen Sie mich dies erläutern.

1. Art. 8 a, 1986 durch die Einheitliche Europäische Akte dem EWG-Vertrag hinzugefügt, schreibt vor: "Die Gemeinschaft trifft die erforderlichen Maßnahmen, um bis zum 31. Dezember 1992 den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen. Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist".

Der freie Personenverkehr ist eine der somit aufgezählten vier Freiheiten, die den Gemeinsamen Markt charakterisieren. Alle vier Freiheiten gehören zusammen. Sie stehen nicht "à la carte" zur Verfügung. Artikel 8a Abs. 1 verweist auf Artikel 100a und auf das durch die Einheitliche Akte eingeführte Kooperationsverfahren zwischen Rat, Europäischem Parlament und Kommission - meine Damen und Herren, ein Qualitätssprung! - und auf die Möglichkeit der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit. Für unser Problem spielt beides jedoch keine Rolle, denn Art. 100a Abs. 2 nimmt den Personenverkehr von diesen Neuerungen leider aus.

Art. 8a ist Teil des EWG-Vertrags. Der EWG-Vertrag hat Verfassungsrang. Er bindet die Europäische Gemeinschaft, aber auch die Mitgliedstaaten. Gemeinschaftsrecht geht, wie erinnerlich, einzelstaatlichem Recht vor.

2. Wenn Sie in die Presse blicken, in die wissenschaftlichen Veröffentlichungen, dann lesen Sie eine verwirrende Fülle von Überschriften: "TREVI erörtert den Kampf gegen Terrorismus" - "Schengener Übereinkommen öffnet den Drogenhändlern Tor und Tür" - "Koordinatorengruppe durch Eurogipfel eingesetzt" - "EG-Kommission schlägt Richtlinie zur Angleichung des Waffenrechts vor" - "Einwanderungsgruppe" - "TREVI '92" usw. usw. Der erste Schritt, den ich tun will, ist, Ihnen die Dinge erst einmal in der richtigen Ordnung darzustellen, denn nur dann kann derjenige, der das Glück hat, nicht mit diesen Dingen befaßt zu sein, Klarheit gewinnen.

Die ganzen Bemühungen gehen zurück auf den Europäischen Gipfel des Jahres 1974. Dieser Europäische Gipfel hat etwas Ungeheuerliches getan. Er hat aus dem Kürzel "EWG" das "W" gestrichen. Er hat gesagt: "Wir wollen aus der 'Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft' die 'Europäische Gemeinschaft' schaffen. Wir wollen etwas tun für die Frau und den Mann auf der Straße, für den Bürger, und deshalb sollen

"besondere Rechte" für Europäische Bürger geschaffen werden. Es soll ein Europa werden nicht der Händler und der Industrie, sondern ein Europa für uns alle."

Die Kommission wurde beauftragt, sich Gedanken über solche "Besonderen Rechte" zu machen: Petitionsrecht zum Europäischen Parlament? allgemeines Aufenthaltsrecht für Jedermann, nicht nur für, wie es technisch so schön heißt, "wirtschaftlich Tätige"? kommunales Wahlrecht für EG-Ausländer? Ein Mosaik staatsbürgerlicher Rechte!

3. Zu all den "Besonderen Rechten" gehört auch die Schaffung einer Europäischen Paßunion. Was ist eine "Paßunion"? Eine leicht verwirrende Bezeichnung, mit der man zunächst nichts anfangen kann. Ich möchte Ihnen darstellen, was eine Paßunion rechtlich ist, denn anhand dieser Darstellung kann ich Ihnen die ganze Problematik aufzeigen, die uns in Brüssel seit nunmehr Jahren beschäftigt.

Das Ziel einer Paßunion ist der Abbau der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der betroffenen Staaten. Das klingt schön und einfach. Wenn ich jedoch sage: "... und zwar für Jedermann, für die Angehörigen der beteiligten Staaten wie auch für Drittstaatsangehörige" stellt sich schon das erste Problem. Die

Einbeziehung der Drittstaatsangehörigen liegt in der Natur der Sache. Es stehen in einer Paßunion eben keine Grenzschutzbeamten an der Binnengrenze mehr. Und selbst wenn sie da ständen, wie könnte man Drittstaatsangehörige kontrollieren, ohne gleichzeitig EG-Angehörige zu kontrollieren? Das scheint logisch. Bloß, dieser Logik entziehen sich einige EG-Mitgliedstaaten bei der jetzt geführten Diskussion um eine europäische Paßunion mit hartnäckiger Beharrlichkeit.

Der Preis für dieses Ziel der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen ist, ebenfalls nach der Natur der Sache, groß, und damit kommen wir zum zweiten Problem. Es heißt: gleichzeitige Verstärkung der Kontrollen an den Außengrenzen dieser Paßunion. Was heißt Verstärkung? Das heißt, daß an den Außengrenzen der Staaten dieser Paßunion für alle anderen beteiligten Staaten verantwortlich und mit mehr Beamten als bisher mitkontrolliert wird. Nun, das ist einseitig, verlangt aber viel gegenseitiges Vertrauen. Es heißt aber drittens eine gemeinsame Visapolitik. Denn wenn einer der beteiligten Staaten einem Drittstaat gegenüber für dessen Staatsangehörige den Visumszwang einführt, der andere nicht, dann ist das Gebot des ersten Staates leicht zu umgehen. Eine mittelalterliche Stadtmauer war so hoch wie ihre niedrigste Stelle. Die Staaten der Paßunion sind

damit im Prinzip gezwungen, gegenüber allen Ländern der Welt eine einheitliche Visumpolitik zu verfolgen. Das wiederum zieht die Notwendigkeit eines gemeinsamen Visums nach sich. Denn wenn einem Drittstaatsangehörigen ein Visum für diese Paßunion erteilt wird, dann muß das für alle beteiligten Staaten gelten.

Viertes Problem: Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden, insbesondere bei der Fahndung nach Kriminellen, evtl. einschließlich des Rechts auf Nacheile. Fünftes Problem: gleiche oder gleichartige Rechtsvorschriften auf sicherheitsrelevanten Gebieten, die dann aufgezählt werden: Waffenrecht, Drogenrecht, Asylrecht. Hier tauchen die ersten Fragezeichen auf: Wie weit ist das erforderlich?

Ich habe Ihnen eine abstrakte Beschreibung einer Paßunion gegeben. Wir haben in Europa drei Beispiele mit unterschiedlicher Ausgestaltung. Am besten und weitesten entwickelt: Benelux. Belgien, Niederlande und Luxemburg haben sich zu einer solchen Paßunion zusammengeschlossen. Wenn Sie in Brüssel in den Zug steigen, fahren Sie unkontrolliert nach Amsterdam. Ferner haben diese drei Staaten eine gemeinsame Visumpolitik. Für einen, sagen wir, Senegalesen, der nach Holland möchte, dauert die Erteilung des Visums etwas länger. Denn das holländische Konsulat in Dakar fragt erst in

Brüssel und in Luxemburg an, ob dieser Mann genehm ist. Denn wenn das Visum erteilt wird, ist es ein Visum für alle drei Staaten.

Aber ich hatte vorhin von Fragezeichen gesprochen. Interessanterweise gibt es in Benelux kein einheitliches Waffenrecht. Belgien, französischer Tradition folgend, hat ein sehr liberales Waffenrecht. In Frankreich ist es eine Errungenschaft der französischen Revolution, daß jeder freie Bürger eine Waffe tragen darf. Luxemburg und die Niederlande sind streng wie wir in Deutschland. Trotz der Unterschiedlichkeit der Waffenrechte zwischen diesen Staaten sind die Grenzen offen.

Das zweite Beispiel ist die Nordische Union zwischen Schweden, Norwegen, Finnland, Island und Dänemark. Und wenn ich sage "und Dänemark", so zeichnet sich ein großes Problem ab: Gehört Dänemark zur Nordischen oder zur EG-Paßunion? Und letztlich die lockerste Form, die sogenannte "free travel area" zwischen dem Vereinigten Königreich, Irland und den Kanalinseln.

Wenn ich diese Beispiele erwähne, dann lassen Sie mich eine Randbemerkung machen. Ich habe den Eindruck, daß diese Paßunionen eben deshalb entstanden sind, weil sie auf gemeinsamen historischen und kulturellen Bezüge gebaut sind und diese voraussetzen. Europa?

4. Der nächste Punkt, den ich erörtern möchte, ist die Frage: Was ist eigentlich eine Grenze? Wir unterscheiden zwischen Landgrenzen, Seegrenzen und Luftgrenzen. Und bei den Landgrenzen unterscheiden wir zwischen Straßengrenzen, Eisenbahngrenzen und dem Fußweg. Straßengrenzen? Kontrollen? Das ist einfach: Fahrzeug anhalten und kontrollieren. Eisenbahn? Der Zug hält nicht an, der fährt durch. Man kann also während der Fahrt kontrollieren. Seegrenzen liegen in Häfen. In den Häfen gibt es Schiffe. Es gibt Frachtschiffe, die langsam fahren. Die können auf der offenen See anhalten. Es gibt Kreuzfahrtschiffe, die fahren auch langsam. Auch sie können anhalten. In beiden Fällen gibt es daher die Möglichkeit, illegal Personen oder Waren an Bord zu nehmen. Es gibt Fähren, die schnell und nach straffem Fahrplan fahren. Vor allen Dingen haben sie ein großen Personen- aufkommen. Unterschiedliche Behandlung? Wir haben die Möglichkeit, diese Fähren unkontrolliert zu lassen, lange diskutiert und wir diskutieren dies noch.

Luftgrenzen liegen in Flughäfen. Es gibt Inner- gemeinschaftliche Flüge, z.B. von Frankfurt nach Paris. Es gibt internationale Flüge, z.B. von Frankfurt nach New York, und es gibt gemischte Flüge von Neu Delhi-Mailand-Frankfurt. Muß in allen drei Fällen kontrolliert werden oder

nicht? Was machen wir mit einem Reisenden, der in Mailand einsteigt und nur nach Frankfurt fliegen will?

5. Zurück zum Gipfel 1974. Die Kommission wurde beauftragt, hinsichtlich der Europäischen Paßunion Vorschläge zu machen, der Rat, diese zu erörtern. Ich möchte die Entwicklung seit 1980 schildern. Nur so ist Klarheit zu gewinnen.

Als wir von Seiten der Kommission die ersten Schritte zur Verwirklichung der Paß-Union erörterten, fragten wir uns, ob es realistisch sei, die Mitgliedstaaten zu einem sofortigen Verzicht auf Personenkontrollen veranlassen zu können. Wäre es nicht klüger, diesen großen Schritt in zwei kleinen zu tun: zunächst nur Erleichterung der Kontrollen, deren Beseitigung dann später. "Erleichterung" würde bedeuten: Verzicht auf systematische Kontrolle jedes Reisenden, dafür nur noch Stichproben; Unterscheidung zwischen EG-Inländern, für die ja das "besondere Recht" der unkontrollierten Grenzüberschreitung als Recht des "europäischen Bürgers" geschaffen werden soll, und EG-Ausländern, und zwar durch verschiedene Fahrspuren auf Straßen und verschiedene Schalter an Flughäfen und Häfen - unter Verwendung des seinerzeit neugeschaffenen "Europapasses": Wer diesen Paß geschlossen vorweise, soll die Vermutung begründen, daß er allen noch für EG-Bürger bestehenden Zoll-, Finanz-, Gesundheits-

und steuerlichen Vorschriften genüge und daher nicht kontrolliert zu werden brauche. Dem in dieser Phase des Grenzabbaus noch anwesenden Grenzkontrollbeamten solle es überlassen bleiben, die Richtigkeit dieser Vermutung zu prüfen, wenn er Anlaß hierzu habe.

Um denjenigen Mitgliedstaaten die Einführung dieser Maßnahmen zu erleichtern, die vielleicht etwas weniger Enthusiasmus hierfür aufbringen würden, verzichtete die Kommission auf ein verbindliches Rechtsinstrument: Nicht eine Richtlinie, sondern ein "gentlemen's agreement", eine Rats-Entscheidung, sollte die Rechtsgrundlage sein.¹⁾

Die Reaktion der Mitgliedstaaten war ein erschrecktes die-Hände-über-dem-Kopf-Zusammenschlagen: Man fürchtete die Gefährdung der Sicherheit in Europa: Maßnahmen, wie die von der Kommission vorgeschlagenen, würden dem Terrorismus, der Kriminalität Tor und Tür öffnen; der Drogenhandel würde blühen und gedeihen ...

Mit Mühe verabschiedeten der Rat und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten am 7. Juni 1984 eine Entscheidung²⁾, in der die ursprüngliche Idee

1) ABI Nr. C 197 vom 31. Juli 1982 und Bull. CE 6/1982 2.1.10

2) ABI Nr. C 159 vom 19. Juni 1984 S.1

eines immerhin teilweisen Abbaus der Grenzkontrollen auf eine - Ich zitiere - "Reduzierung der Wartezeit und der Dauer der Kontrollen" verkürzt worden war. Als ob es darum ginge, auf dem Flugplatz zehn Sekunden schneller kontrolliert zu werden - so in der Tat der als Fortschritt qualifizierte Vorschlag der britischen Delegation -, wenn man sowieso 20 Minuten auf seinen Koffer warten muß. Die europäische Idee konnte das Gestrüpp bürokratischer Engstirnigkeit nicht durchdringen.

6. Nur acht Tage nach Verabschiedung dieser EntschlieBung trafen Präsident Mitterand und Bundeskanzler Kohl zusammen, unmittelbar vor der Europawahl 1984. Zu unserem größten Erstaunen vereinbarten sie, was wir vorgeschlagen und die Vertreter der Mitgliedstaaten als gleichbedeutend mit dem Ende der Sicherheit in Europa abgelehnt hatten: Stichprobenweise Kontrollen an den Landgrenzen zwischen beiden Staaten, also insbesondere an den Straßengrenzen, gründliche Kontrolle nur wenn notwendig, dann aber außerhalb der Fahrspur und das sogenannte grüne E - unsere Idee des geschlossen vorzuzeigenden europäischen Passes, der seinerzeit noch nicht eingeführt worden war und deshalb nicht verwendet werden konnte.

Auf der Europäischen Gipfelkonferenz vom 25./26. Juni 1984 in Fontainebleau setzten sich die damals noch zehn Staats- und Regierungschefs dann das Ziel, "alle Polizei- und Zollförmlichkeiten an den Innergemeinschaftlichen Grenzen im Personenverkehr abzuschaffen", ja sogar "bis zum Ende des 1. Halbjahrs 1985 ein Ergebnis zu erzielen".

7. Ermutigt durch den überraschenden deutsch-französischen Schritt schlug die Kommission entsprechend dem Auftrag der Gipfelkonferenz von Fontainebleau am 23. Januar 1985 dem Rat nunmehr eine Richtlinie³⁾ vor, die die Idee der Erleichterung der Grenzkontrollen in der ganzen Gemeinschaft verwirklichen sollte, und zwar nicht nur an den Landgrenzen, sondern auch an den Luft- und Seegrenzen. Das Europäische Parlament begrüßte den Kommissionsvorschlag lebhaft und fügte dem Gedanken der Erleichterung die Forderung nach "schrittweisem Abbau bis 1992" hinzu. Nicht so begeistert war der Rat. Daß die 1973 und 1981 beigetretenen Staaten Großbritannien, Irland, Dänemark und Griechenland dieser Initiative skeptisch gegenüberstanden, war zu erwarten. Dänemark wies auf seine bewährte Zugehörigkeit zur Nordischen Union hin und ließ durchblicken, daß es 1973 der "Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", nicht

3) ABI Nr. C 47 vom 19. Februar 1985, S.5.

der "Europäischen Gemeinschaft" beigetreten sei. Selbst Frankreich, unterstützt von Deutschland, ging nicht uneingeschränkt auf den Vorschlag ein: Im Prinzip stimme man der Erleichterung der Grenzkontrollen mit dem Blick auf einen späteren vollständigen Grenzabbau zu. Aber bevor dieses Ziel erreicht werden könne, müßten alle die Sicherheitsfunktionen, die die Grenzkontrollen erfüllten, durch andere Mittel ersetzt werden: Präventive Verbrechensbekämpfung, vor allem des Terrorismus und Fahndung durch polizeiliche Zusammenarbeit, insbesondere durch Informationsaustausch, Verstärkung der Kontrolle an den Außengrenzen, Bekämpfung des Drogenschmuggels und des illegalen Verkehrs mit Waffen durch Angleichung des Betäubungsmittels- und Waffenrechts, die Kontrolle der Einreise von Drittstaatsangehörigen durch eine gemeinsame Sichtvermerkspolitik und schließlich eine Vereinbarung über die Verantwortlichkeit der Staaten für die Behandlung von Asylanträgen. In einer der Richtlinien beigefügten "Entscheidung über Maßnahmen der Zusammenarbeit im Hinblick auf die Anwendung dieser Richtlinie" sollten sich die Mitgliedstaaten verpflichten, zur Lösung all dieser Probleme beizutragen.

Die Arbeitsgruppe des Rats beschränkte den Richtlinienvorschlag rasch auf die

Landgrenzen⁴⁾. Diese Einschränkung setzten die Inselstaaten Großbritannien, Irland und Griechenland - letzterer ein Inselstaat im Verhältnis zu den anderen EG-Mitgliedstaaten - durch, ja sie unterstützten die Initiative der Kommission sogar: die Erleichterung der Personenkontrollen an den Landgrenzen war ja nicht ihr Problem, sondern das der Kontinentalstaaten. Über die beigefügte Entschliebung konnte man sich nicht einigen. Allerdings kam der Tag, an dem die Kommission auch die Unterstützung Großbritanniens für ihren Vorschlag verlor. Das war der Tag, an dem wir die Frage der britischen Delegation, ob, was doch selbstverständlich sei, der Charakter der französisch-britischen Grenze als einer Seegrenze auch dann erhalten bleibe, wenn der Kanaltunnel gebaut worden sei, etwas irritiert ob der Frage verneinten. Der Richtlinienvorschlag ist bis heute nicht verabschiedet.

4) vgl. auch die Änderungen zum Vorschlag einer Richtlinie des Rates zur Erleichterung der für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten geltenden Kontrollen und Förmlichkeiten an den innergemeinschaftlichen Grenzen, ABI Nr. C 131 vom 30. Mai 1985, S.5.

8. Schengen ist ein hübsches, an den Ufern der Mosel gelegenes Winzerstädtchen. Es gehört zu Luxemburg. Zu seinen Vorzügen zählt nicht nur, daß hier ein frischer, trockener Moselwein gekeltert wird. Aufzuführen ist auch, - und das wiegt für Diplomaten mit feinem Gespür für symbolträchtige Ortswahl wohl schwerer als guter Moselwein -, daß Schengen am Dreiländereck Frankreich / Deutschland / und, wenn Sie so wollen, BENELUX zu finden ist. Im Juni des Jahres 1985 schlossen diese fünf Staaten auf einem Schiff inmitten der Mosel nahe Schengen ein Übereinkommen⁵⁾, das die Saarbrücker Vereinbarung des erleichterten Grenzabbaus auf die fünf Staaten ausdehnte, ja darüber hinaus "langfristig durchzuführende Maßnahmen" - so die Überschrift zu Titel II des Übereinkommens - vorsieht: "Im Personenverkehr streben die Vertragsstaaten den Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen und deren Verlagerung an die Außengrenzen an" - Maßnahmen, die "möglichst bis zum 1. Januar 1990 durchgeführt werden sollen".

5) Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen - Gemeinsames Ministerialblatt 1986, S. 79. Die drei Sprachfassungen sind veröffentlicht im Moniteur belge vom 29. April 1986, S. 5946.

Begünstigte des Schengener Übereinkommens sind nicht nur die Angehörigen der beteiligten Staaten, was nach klassischem Verständnis des Völkerrechts naheliegend wäre, sondern "die Angehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften", wie es in Art. 1 heißt, denn - so der erste Satz der Präambel -:

"In dem Bewußtsein, daß die immer engere Union zwischen den Völkern der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften ihren Ausdruck im freien Überschreiten der Binnengrenzen durch alle Angehörigen der Mitgliedstaaten finden muß, schließen die Staaten dieses Übereinkommen".

Dieser Satz der Präambel sowie die folgenden machen deutlich, daß sich die fünf Staaten des Schengener Übereinkommens von Anfang an als der Motor der europäischen Integration der Zwölf verstanden haben und nur hierin den Sinn und die Rechtfertigung ihrer Bemühungen sehen.

Dies spiegelt sich auch in der Arbeitsweise wider, die die Schengener Staaten vorsehen: Eine zentrale Verhandlungsgruppe leitet die Arbeit von vier Fachgruppen: "Polizei und Sicherheit", "Personenverkehr", "Transport", "Warenverkehr". Der Schwerpunkt der Arbeit liegt bei den ersten beiden Fachgruppen. Die Einsetzung der beiden

letztgenannten zeigt die unlösbare Verbindung zwischen Personenverkehr, Warenverkehr und Transport, die geringere Beschäftigung mit Warenverkehr und Transport die Tatsache, daß diese beiden Bereiche in die unbestrittene Zuständigkeit der EG gehören, die diese durch die ihr eigenen Rechtsinstrumente, vornehmlich Richtlinien, regelt.

Eine zweimal im Jahr zusammentretende Ministerkonferenz entscheidet über die Arbeitsergebnisse der "Zentralen Verhandlungsgruppe".

Aber der Abbau der Personenkontrollen hat viele Aspekte. Einen zu nennen darf ich nicht unterlassen, wenn ich Ihnen das volle Bild der sich stellenden Probleme zeichnen will. Der Abschluß des Schengener Übereinkommens 1985 alarmierte die Gewerkschaften der Polizei in den beteiligten Ländern. "Auf dem Altar Europas wird die Sicherheit unserer Staaten geopfert", rief der Vorsitzende der deutschen Polizeigewerkschaft⁶⁾. Der deutsche Bundesinnenminister erhielt täglich 50 Beschwerdebriefe, die sich gegen die Abschaffung der Arbeitsplätze der Grenzschutzbeamten wendeten. In Diskussionen, die ich an der deutsch / luxem-

6) "Autofahrer halten an den Grenzen nicht mehr", Frankfurter Rundschau vom 2. Juni 1984.

burgischen Grenze hatte, pries man die Schönheit des Moseltals und seines Weins und erklärte mir, man wolle nicht an den Rhein-Main-Flughafen nach Frankfurt oder gar an die seinerzeit streng bewachte tschechische Grenze versetzt werden. Der Heizer der alten Dampflokomotiven in Großbritannien, der 1949 dank der Macht der Gewerkschaften auf den neuen Dieselloks weiter mitfahren durfte, läßt grüßen. Der deutsche ADAC rät seinen Mitgliedern, nicht das "grüne E" zu benützen: Die Grenzschutzbeamten hielten gerade die Wagen an und kontrollierten sie, deren Fahrer dieses Zeichen verwendeten. Auch das gehört zum "europäischen Alltag". Auch so kann man "Europa" fördern.

9. Ich sprach eingangs bei der Erläuterung des von mir gewählten Doppeltitels von Antinomie "Schengen" - "EG", dem Übereinkommen der Fünf in der Gemeinschaft der Zwölf. Gehört der freie Personenverkehr innerhalb der Europäischen Gemeinschaft nicht zu deren Zuständigkeit? Verpflichtet Art. 5 Abs. 2 EWGV die Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich dazu, alles zu unterlassen, was die Erreichung der Gemeinschaftsziele verhindert? Können somit Frankreich, Deutschland, Belgien, die Niederlande und Luxemburg rechtlich überhaupt ein Übereinkommen schließen, dessen Gegenstand einen Kernbereich der Gemeinschaft betrifft, in

Art. 3c) EWGV 1958 festgelegt, 1986 in Art. 8a Abs. 2 EWGV bestätigt? Weiter: Werden nicht die Rechte des Europäischen Parlaments verkürzt, wenn es von der Mitwirkung an der rechtlichen Gestaltung einer so wichtigen Frage der europäischen Integration ausgeschlossen wird? "Mr. Taschner, wouldn't you believe that this should be brought before the Court of Justice in Luxembourg?".

Recht ist eine Sache, Politik eine andere. Die Kommission hat kein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, sondern die Arbeiten der Schengener Staaten - eben ihrer Zielrichtung auf Europa wegen - unterstützt. Sie hat sie als Beobachter begleitet, stets darauf achtend, daß die Rechte der anderen Mitgliedstaaten aus ihrer Stellung zu der Gemeinschaft nicht verletzt werden. Im Vorgriff auf das noch zu Schildernde kann ich Ihnen - nicht ohne Genugtuung - berichten, daß heute vor 14 Tagen in Paris der Beitritt Italiens zu den beiden Schengener Übereinkommen feierlich unterzeichnet wurde. Nicht nur dies war Gegenstand der Minister-sitzung: Portugal beantragte seine Aufnahme, Spanien bat um Beobachterstatus, um seine Aufnahme vorzubereiten.

10. Und Europa, die EG? Türmten sich einerseits die Schwierigkeiten, die sich aus den geographischen Gegebenheiten, den vertraglichen Bindungen und

den tiefergreifenden sicherheitspolitischen Bedenken der Mitgliedstaaten ergeben, so erhielten die Bemühungen um den Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft 1985/86 eine neue Dimension. Die EG-Mitgliedstaaten vereinbarten die bereits erwähnte "Einheitliche Europäische Akte", ihre Parlamente ratifizierten die sich aus ihr ergebende Änderung des EWG-Vertrages. Hierzu gehört auch der zitierte Art. 8a, der für den Binnenmarkt '92 den unkontrollierten Personenverkehr, ich möchte sagen, "verfassungsrechtlich" festlegt - der EWG-Vertrag ist unser Grundgesetz. Für die Verwirklichung des Personenverkehrs, für die Zustimmungsbedürftigkeit der hierfür zu verabschiedenden Rechtsakte bleibt es jedoch, wie erwähnt, bei der Einstimmigkeit, Art. 100a Abs. 2 EWGV. Im übrigen fügten die Mitgliedstaaten dem Vertragswerk zwei Erklärungen hinzu, die lauten:

"Allgemeine Erklärung
zu den Artikeln 13 bis 19
der Einheitlichen Europäischen Akte"

Diese Bestimmungen berühren in keiner Weise das Recht der Mitgliedstaaten, diejenigen Maßnahmen zu ergreifen, die sie zur Kontrolle der Einwanderung aus dritten Ländern sowie zur Bekämpfung von Terrorismus, Kriminalität,

Drogenhandel und unerlaubtem Handel mit Kunstwerken und Antiquitäten für erforderlich halten."

"Politische Erklärung
der Regierungen der Mitgliedstaaten
zur Freizügigkeit"

Zur Förderung der Freizügigkeit arbeiten die Mitgliedstaaten unbeschadet der Befugnisse der Gemeinschaft zusammen, und zwar insbesondere hinsichtlich der Einreise, der Bewegungsfreiheit und des Aufenthaltsrechts von Staatsangehörigen dritter Länder. Außerdem arbeiten sie bei der Bekämpfung von Terrorismus, Kriminalität, Drogenhandel und unerlaubtem Handel mit Kunstwerken und Antiquitäten zusammen."

Trotz dieses Interpretationsbedürftigen Inhalts beider Erklärungen bleibt für die Gemeinschaft das politische Moment des Zugzwangs, unter den die Arbeiten an der Paß-Union durch das Datum des 31.12.1992 gestellt wurden und nun stehen.

11. Die allseits - auch von der Kommission - anerkannte Notwendigkeit, die Probleme, deren Lösung zur Voraussetzung für den Grenzabbau gemacht wurde - ich wiederhole: Asylrecht, Waffenrecht, Drogenrecht, gemeinsame Visapolitik, polizeiliche Zusammenarbeit

einschließlich Informationsaustausch - zuvor zu lösen, führte jedoch nicht dazu, die Institutionen der EG mit der Erarbeitung dieser Lösungen zu betrauen. Die Kommission nahm zwar in ihr "Weißbuch" zur Vollendung des Binnenmarktes auch einen Abschnitt über diese Fragen auf und verkündigte die Absicht, dem Rat Richtlinien vorzuschlagen. Sie tat dies bisher jedoch nur für das Waffenrecht⁷⁾. Bei einem Vorentwurf einer Richtlinie zum Asylrecht hielt sie sich zurück, da die Mehrheit der Mitgliedstaaten eine Gemeinschaftskompetenz für das Asylrecht bestritt. Wie immer bei auslegungsbedürftigen Verfassungstexten kann man wacker hierüber streiten. Für beide Auffassungen gibt es gute Argumente.

"Polizei? Sicherheit? - Damit hat die EG nichts zu tun!" - "Verzeihung, es gibt doch eine Zuständigkeit, die sich aus dem Sachzusammenhang herleitet: Gehört der freie Personenverkehr zur Gemeinschaftszuständigkeit, ist dieser aber von Fragen der Polizei und Sicherheit nicht zu trennen, so erstreckt dieser Sachzusammenhang die originäre Zuständigkeit auf jene an sich außerhalb liegenden Sachfragen."

7) ABl Nr. C 235 vom 1. September 1987, S.8.

Man fürchtet wohl in erster Linie den Souveränitätsverlust, der in jeder angenommenen Richtlinie liegt. Wir müssen uns aber über die Folgen der Wahl des Rechtsinstrumentes im Klaren sein. Bei einem Staatsvertrag, das brauche ich Völkerrechtlern ja nicht zu sagen, können alle Staaten teilnehmen, die teilnehmen wollen. Damit tritt die erste Frage auf: weniger als 12, also Dänemark nicht dabei? Mehr als 12, evtl. Österreichs Beitritt zu dem einen oder anderen Übereinkommen? Bei Übereinkommen brauchen wir Ratifikationen. Bei Ratifikationen geht es in den Unterzeichnerstaaten unterschiedlich schnell voran. Ferner: Wo ist die einheitliche Auslegung der Regeln völkerrechtlicher Übereinkommen durch ein gemeinsames Gericht? Dies ist stets eine Forderung des Völkerrechts gewesen, aber es gibt hier keinen EuGH. Schließlich kann ein Übereinkommen gekündigt werden. Man kann sich von der eingegangenen rechtlichen Verpflichtung lösen.

Eine Richtlinie nimmt in allen Fragen genau die gegenteilige Position ein: sie wird nur zu zwölf verabschiedet, nicht zu mehr oder zu weniger. Wir brauchen keine Ratifikation einer Richtlinie. Wir haben eine einheitliche Gerichtbarkeit und eine Kündigungsmöglichkeit ist nicht gegeben.

Vor allem aber eins: An einer Richtlinie wirkt das Europäische Parlament mit, auch dann, wenn

der zu regelnde Gegenstand nicht unter das neue Kooperationsverfahren fällt. Bei einem Staatsvertrag ist diese europäische Institution ausgeschlossen.

12. Großbritannien, seinerzeit im Vorsitz, berief jedenfalls im Oktober 1986 eine "Konferenz der für Einwanderung zuständigen Minister" der Zwölf ein, die eine "Einwanderungsgruppe" beauftragten, Lösungen für die Fragen des Asylrechts, der Visapolitik und die polizeiliche Zusammenarbeit zur Bekämpfung gefälschter Reisepässe und Visa zu erarbeiten. Seit nunmehr vier Jahren versucht diese Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Mitgliedstaates, der im EG-Ministerrat präsidiert, die sehr unterschiedlichen Standpunkte einander anzunähern. Die Kommission hat Beobachterstatus. Getagt wird in den jeweiligen Hauptstädten. Der Stand der vierjährigen Beratungen läßt sich in dem Satz zusammenfassen: Je technischer der Beratungsgegenstand, desto weiter vorangeschritten die Einigung. Die polizeiliche Zusammenarbeit zur Bekämpfung von gefälschten Reisedokumenten ist hergestellt. Die Arbeiten zum Asylrecht - nota bene nur zur Vereinbarung über die Frage, welcher Staat für welchen Asylantrag zuständig ist, nicht über das materielle Asylrecht, sind nach zähen Verhandlungen im Mai dieses Jahres zum Abschluß gebracht worden. Elf Mitgliedstaaten zeichneten

ein entsprechendes Übereinkommen - Dänemark steht - hoffentlich kann ich sagen "noch" - abseits.

Politisch am heikelsten ist die Einigung auf eine gemeinsame Visapolitik, denn dies ist reine Außenpolitik. Am leichtesten war zunächst die Aufstellung der Liste der Staaten, deren Angehörigen gegenüber alle EG-Staaten ein Visum verlangen wie z.B. gegenüber der Sowjet-Union und den anderen Staaten des östlichen Bündnisses. Aber das ist schon Vergangenheit: Deutschland hob im Zuge seiner erfolgreichen Ostpolitik die Visumspflicht für Ungarn und die Tschechoslowakei auf, Italien folgte.

Auf der anderen Seite gibt es die Staaten, denen gegenüber kein EG-Mitgliedstaat eine Visumspflicht vorsieht. Eine einfache Liste? Nun, vor drei Jahren stand auf dieser Liste nur ein Staat, die Schweiz. Ich erinnere an das ärgerliche Erstaunen, das Frankreichs extensive Haltung in Sachen Visumspflicht auch gegenüber den Staaten hervorrief, mit denen es im Europarat in Straßburg seit Jahrzehnten zusammensitzt. Gottlob hat sich die Lage fast allen Mitgliedstaaten des Europarats gegenüber geändert - ich sage "fast", denn - und damit bin ich bei den vielen Staaten, die zwischen beiden Gruppen stehen - die Türkei ist nicht einbezogen.

Der Idealfall wäre natürlich eine lupenreine einheitliche Regelung wie sie für die Benelux-Staaten besteht. Aber ob dies gegenüber St. Lucia und St. Vincente notwendig ist, lasse ich dahingestellt. Regelungsbedürftig ist die Lage gegenüber den Staaten, deren Einwohner in die EG drängen, den Maghrebstaaten, der Türkei, Jugoslawien, Iran, Sri Lanka. Lösungen zeichnen sich ab. Aber die ganze Problematik reicht in hochpolitische Bereiche hinein und Antworten sind öffentlich schwer zu geben.

Ein letztes Beispiel, das die tiefe Verwurzelung dieser Probleme in Grundsatzfragen blitzartig erhellt: Griechenland verlangte bis vor kurzem gegenüber den Staatsangehörigen des Vatikan Sichtvermerke. Unser ungläubiges Lächeln verschwand, als der griechische Delegierte darauf aufmerksam machte, daß die griechisch-orthodoxe Kirche die Einreisekontrolle römisch-katholischer Geistlicher nach Griechenland verlange. Das Schisma von 1054 wirft seinen Schatten auf unsere Arbeit.

Lassen Sie mich noch ergänzend erwähnen, daß vier weitere Institutionen sich ebenfalls, zumindest teilweise, mit den hier aufgeworfenen Fragen beschäftigen: die Polizeiverwaltungen der Zwölf arbeiten - ohne Beteiligung der Kommission - in der sog. "TREVI"-Gruppe zur

Bekämpfung des Terrorismus zusammen; eine weitere Gruppe "TREVI '92" erörtert - bisher ebenfalls ohne die Kommission - die polizeiliche Zusammenarbeit im Allgemeinen; zu nennen ist sodann die "Europäische Politische Zusammenarbeit", EPZ, die Zusammenarbeit der politischen Direktoren der Außenministerien, eine der fruchtbarsten Einrichtungen der EG, von der - gottlob - zu unser aller Nutzen niemand spricht. Gemeinsame Visumpolitik ist gemeinsame Außenpolitik. Und schließlich arbeitet der Europarat an Übereinkommen zum Asylrecht und zur Bekämpfung gefälschter Reisedokumente.

Angesichts dieser Lage - EG, "Einwanderungsgruppe", "Schengen", zweimal TREVI und EPZ - beschloß die Europäische Gipfelkonferenz im Dezember 1988 in Rhodos die Einsetzung einer "Koordinatoren"-Gruppe, die dem Europäischen Rat regelmäßig berichtet. Das unter spanische Präsidentschaft erarbeitete "Palma-Dokument" listet die Probleme auf, die durch "Ausgleichsmaßnahmen" - Ausgleich für das angeblich durch den Fortfall der Grenzkontrollen entstehende Sicherheitsdefizit - gelöst werden sollen und sagt, wer was wann tun soll.

13. Nach Abschluß der Arbeiten an dem Asylübereinkommen wandten die Mitgliedstaaten ihre ganze Aufmerksamkeit der Ausarbeitung eines zweiten Übereinkommens zu, das den etwas

verkürzten Titel "Außengrenzen" trägt. Geregelt werden sollen alle die Fragen, die mit der Kontrolle der Außengrenzen, insbesondere der hier einreisenden Drittstaatsangehörigen zusammenhängen. Hierzu gehört vornehmlich die Einführung einer gemeinsamen Visapolitik und folgerichtigerweise eines gemeinsamen Visums. Werden die Außengrenzen sorgfältig kontrolliert, ist die wesentliche "Ausgleichsmaßnahme" für den Fortfall der Personenkontrollen an den Binnengrenzen geschaffen. Der "Europäische Gipfel" im Dezember vergangenen Jahres in Straßburg gab der "Einwanderungsgruppe" Zeit bis Ende dieses Jahres, dieses "Grenz"-Übereinkommen unterschriftsreif zu machen. Der "Europäische Gipfel" im Juni in Dublin bestätigte diesen Beschluß. Es ist der Italienischen Präsidentschaft trotz größter Anstrengungen nicht gelungen, die sehr divergierenden Positionen der Mitgliedstaaten so weit anzunähern, daß eine Einigung auf ein Übereinkommen selbst mit dem allernötigsten Inhalt möglich gewesen wäre. Der "Europäische Gipfel" am kommenden Wochenende in Rom wird diesen Schritt auf das Ziel "Binnenmarkt '92" hin nicht sehen. Man wird unter luxemburgischer Präsidentschaft weiterverhandeln müssen. Vielleicht bringt der Regierungswechsel in dem einen oder anderen Mitgliedstaat neue Hoffnung.

14. Zurück zu Schengen: Der Druck, der von dem selbst gesetzten Datum 1.1.1990 ausging, führte zu äußerst intensiven Arbeiten der Fünf. War man sich im Herbst 1989 auch im Klaren, daß die notwendigen Ratifikationen des in Aussicht genommenen Übereinkommens "Schengen II", des Übereinkommens zur Regelung aller für notwendig erachteten Ausgleichsmaßnahmen, nicht bis Ende des Jahres zu erreichen waren, so war man doch entschlossen, eine Reihe der künftigen Regelungen vorwegzunehmen. Am 13. Dezember 1989 waren die letzten schwierigen Verhandlungen fast beendet, zwei Tage danach sollte das Übereinkommen gezeichnet werden - wieder in Schengen, wieder auf einem Schiff auf der Mosel -, da bat die Bundesrepublik Deutschland um Aufschub. Am 9. November war die Mauer gebrochen. Die politischen Stürme des Spätherbstes, die Jahrzehntelang im wahrsten Sinne des Wortes zementierte Strukturen auf nationaler und internationaler Ebene durcheinanderwirbelten, machten es Bonn unmöglich zu zeichnen. An sich wäre es ja - diese Bemerkung sei dem objektiven Beobachter erlaubt - eher ein Problem der Schengener Partner gewesen sich zu fragen, ob angesichts der wankenden Ostgrenzen der Bundesrepublik, angesichts des Zuwachses von 16 Millionen Deutschen und der großen Zahl von Drittstaatsangehörigen in der zusammenbrechenden DDR die Geschäftsgrundlage für eine Grenzöffnung gegenüber Deutschland noch gegeben

sei. Es ist aber festzuhalten, daß es keiner dieser vier Staaten war, der um Aufschub der Zeichnung bat.

Es war ein Zeichen politischer Klugheit, bald im Frühjahr 1990 die Verhandlungen wieder aufzunehmen: Nur im Rahmen der europäischen Integration war die Wiedervereinigung Deutschlands zu erreichen, eben weil das Vertrauen, das Deutschland durch sein europäisches Engagement erwarb, Voraussetzung hierfür war.

Im Frühsommer konnten die Verhandlungen rasch zu Ende geführt werden, am 19. Juni wurde das "Schengener Übereinkommen" gezeichnet. Nicht nur dieser Erfolg wurde erreicht: Am folgenden Tag begannen die Verhandlungen über den schon seit längerem vorliegenden Antrag Italiens. Da Italien das "acquis schengenols", "das für das Schengener Übereinkommen Vereinbarte" ohne Diskussion akzeptierte, konnte, wie gesagt, am 27. November in Paris der Beitritt Italiens zu beiden Schengener Verträgen gezeichnet werden. Die Ratifikationen des Schengener Übereinkommens durch die sechs Staaten ist für das nächste Jahr zu erwarten.

Ein Wort zum Inhalt des Übereinkommens "Schengen II": Der Vertrag regelt alle die Probleme, die durch den Wegfall der Grenz-

kontrollen regelungsbedürftig werden. Er enthält also alle Ausgleichsmaßnahmen, die die Schengener Staaten für erforderlich gehalten haben, um zur Krönung des Vorhabens zu kommen. Diese ist Art. 2. Art. 2 Abs. 1 sagt: "Die Binnengrenzen dürfen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden". Diese "Binnengrenzen" sind nach der Definition des Art. 1 "die gemeinsamen Landgrenzen der Vertragsparteien sowie ihre Flughäfen für die Binnenflüge und ihre Seehäfen für die regelmäßigen Fährverbindungen ausschließlich von und nach dem Gebiet der Vertragsparteien ohne Fahrunterbrechung in außerhalb des Gebiets gelegenen Häfen". Ich will Sie mit dieser etwas langatmigen Definition nicht langweilen. Sie ist mir jedoch wichtig, da sie für die EG der einzige Weg ist, unsere "Inselstaaten" Großbritannien, Irland und Griechenland an die Europäische Gemeinschaft zu binden.

Ja, und wer sind die Begünstigten? Alle EG-Angehörigen, nicht nur die der Schengener Staaten. Ferner: Drittausländer, "die Inhaber eines gültigen, von einer der Vertragsparteien ausgestellten Aufenthaltstitels sind - bis zu drei Monaten", Art. 21 Abs. 1. Drittausländer, "die rechtmäßig in das Hoheitsgebiet einer der Vertragsparteien eingereist sind", - ein Sowjetbürger mit erteiltem Visum für

Deutschland, der nach Frankreich reisen will - "sind verpflichtet, sich bei den zuständigen Behörden der Vertragspartei zu melden, in deren Hoheitsgebiet sie einreisen - und zwar entweder bei der Einreise oder im Landesinneren", Art. 22 Abs. 1. Diese Wahl steht allerdings nicht den Reisenden, sondern "der Vertragspartei" zu. Diese Meldepflicht besteht auch für in einem anderen Vertragsstaat ansässige Drittausländer, Art. 22 Abs. 2.

Ich kann Ihnen nicht alle Einzelheiten aufzählen, möchte aber doch die Kapitelüberschriften nennen, um Ihnen diese lange "Liste der Ausgleichsmaßnahmen" vorzuführen: Titel II "Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und Personenverkehr". Dazu gehören: "Überschreiten der Binnengrenzen", "Überschreiten der Außengrenzen", "Sichtvermerke", "Voraussetzungen für den Reiseverkehr von Drittausländern", "Aufenthaltstitel und Ausschreibung zur Einreiseverweigerung", "Zuständigkeit für die Behandlung von Asylbegehren". Titel III "Polizei und Sicherheit". Dazu gehören: "Polizeiliche Zusammenarbeit", "Rechtshilfe in Strafsachen", "Verbot der Doppelbestrafung", "Auslieferung", "Übertragung der Vollstreckung von Strafurteilen", "Betäubungsmittel", "Feuerwaffen und Munition". Titel IV "Schengener Informationssystem", mit seinen Kapiteln,

insbesondere "Datenschutz und Datensicherung". Titel V "Transport und Warenverkehr". Titel VI "Datenschutz". Soweit das Übereinkommen.

Und die Einbettung des Übereinkommens ins Gemeinschaftsrecht? Art. 134 legt fest: "Die Bestimmungen dieses Übereinkommens sind nur anwendbar, soweit sie mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind". Gemeinschaftsrecht bricht Schengenrecht.

14. Ich komme zum Schluß: "Schengen oder Die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EG" - ein Gegensatz, eine Antinomie? Nein, Schengen ist der Motor der europäischen Einigung auf diesem Gebiet, Schengen ist das Versuchsfeld, das Laboratorium. Sehen wir die Dinge für die EG praktisch: Schengen ist um Italien erweitert. Die Iberische Halbinsel grenzt an Frankreich. Portugal tritt bei, Spanien mit Sicherheit auch. Bedenkt man, daß der Grenzabbau in erster Linie Landgrenzen betrifft, daß wir uns bei Häfen auf die Nicht-Kontrolle von Fähren beschränken werden und daß wir bei Lufthäfen hoffentlich auch in der EG die Schengener Lösung bekommen, innergemeinschaftliche Flüge nicht zu kontrollieren, dann schaffen wir de facto doch vielleicht in ganz Europa die Grenzen ab. Darauf hoffe ich und dafür arbeite ich.